



Syndicat hégémonique, parti dominant et bureaucratie municipale; le “ triangle de fer ” du gouvernement municipal dans une ville française, Toulouse, 1910-1970

Jean-Yves Nevers

► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. Syndicat hégémonique, parti dominant et bureaucratie municipale; le “ triangle de fer ” du gouvernement municipal dans une ville française, Toulouse, 1910-1970. 2008. halshs-00325673

HAL Id: halshs-00325673

<https://shs.hal.science/halshs-00325673>

Preprint submitted on 29 Sep 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Syndicat hégémonique, parti dominant et bureaucratie municipale.

**Le « triangle de fer » du gouvernement municipal dans une ville française,
Toulouse, 1910-1970**

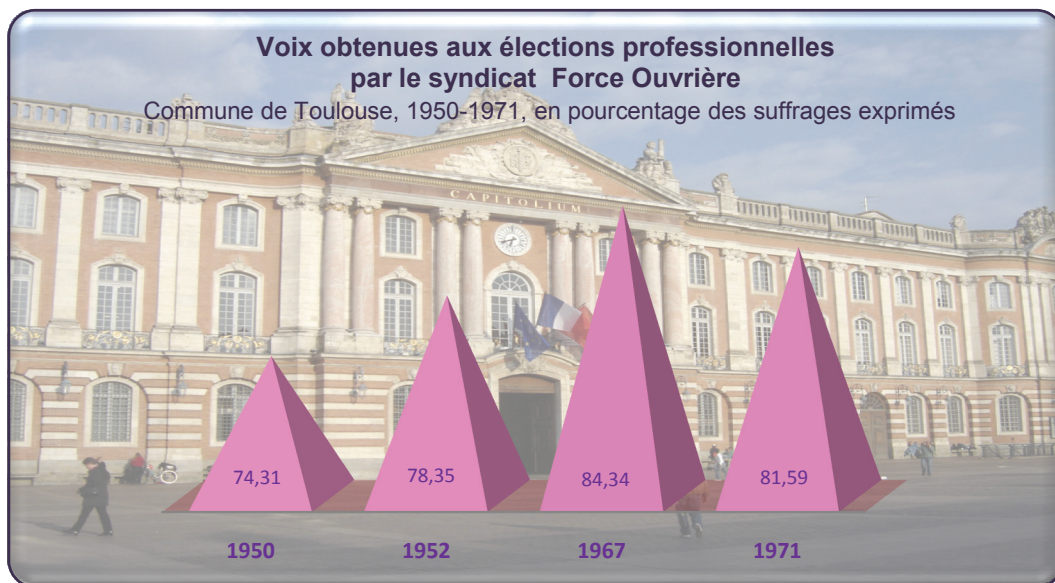


Photo et graphique : JYN

Une première version de ce texte a été présentée à la Quatrième Conférence Internationale d'Histoire Urbaine, Venise, 3-5 septembre 1998. Une autre version a été publiée en anglais sous le titre de : *The iron triangle of municipal government : trade unions, bureaucracy and political parties in a French Town (Toulouse, 1910-1970)* dans l'ouvrage collectif : Dagenais Michèle, Maver Irene, Saunier Pierre-Yves (edits), 2001, **Municipal services and employees in the modern city**, London : Ashgate, pp 159-176.

1999

Cette étude s'intéresse au rôle du syndicalisme des employés communaux dans les transformations du gouvernement municipal des villes françaises au cours du 20^e siècle. Cette question a été assez peu traitée par la littérature historique et sociologique (Hoffmann-Martinot V, 1991). On sait cependant que le mouvement syndical a été en France, un acteur très important du changement de la condition du personnel des communes depuis le début du siècle, changement qui a abouti finalement à la promulgation en 1952 d'un statut national proche de celui accordé aux fonctionnaires de l'Etat en 1946 (Thoenig JC, 1983, Burdeau F., 1989). Ce statut légalisait le droit de grève et les syndicats d'employés communaux, considérés jusqu'alors comme de simples associations. Les municipalités des communes urbaines avaient largement anticipé ces mesures nationales. Non seulement dans certaines villes les syndicats et associations étaient reconnus dès les premières décennies du siècle comme les représentants légitimes du personnel communal mais ils étaient devenus les partenaires privilégiés des élus pour discuter et négocier tout ce qui concernait la politique du personnel : salaires, gestion des carrières, conditions de travail, création d'emplois. Cette situation est celle que nous avons observée à Toulouse, une ville du sud ouest de la France, peuplée d'environ 150000 habitants au début du XX^e siècle. Dans cette ville, le mouvement syndical acquiert dès les années 1920 une forte position dans la bureaucratie municipale grâce, pour une large part, à l'institutionnalisation d'un système de cogestion paritaire, c'est-à-dire d'un ensemble de commissions composées pour moitié d'élus du conseil municipal et pour moitié de représentants du personnel. Bien que leur rôle ait été en principe consultatif, ces commissions sont devenues et ont fonctionné en fait comme une composante essentielle de la structure du pouvoir municipal. L'intégration de l'appareil syndical dans l'organisation municipale, les liens d'interdépendance très forts tissés entre les dirigeants syndicaux, les cadres des services et les élus du parti politique dirigeant la municipalité ont constitué en quelque sorte le "triangle de fer" du gouvernement municipal toulousain pendant près de cinquante ans (1925-1970).

Le contexte national et local

On considère généralement que, dans la plupart des pays occidentaux, les premières décennies du 20^e siècle marquent une étape importante dans la modernisation des gouvernements municipaux. Ce changement s'inscrit dans un processus plus large de rationalisation de l'exercice du pouvoir politique dont Max Weber a analysé la portée historique. Il est parallèle à la diffusion du taylorisme dans les entreprises industrielles. De nouvelles méthodes de management et des formes diverses de *civil service* sont progressivement adoptées dans les bureaucraties municipales. L'objectif affiché de ces réformes qui présentent des aspects variables selon les contextes nationaux, est d'accroître l'efficacité des services municipaux en améliorant la compétence professionnelle des employés et en mettant ceux-ci à l'abri des pressions politiques. Aux Etats Unis par exemple, le *Reform Movement* cherche à imposer des mesures de dépolitisation du gouvernement local et de professionnalisation des bureaucraties pour combattre la corruption des machines politiques et instaurer le "bon gouvernement" (Hofstadter R, 1955, Banfield E. & Wilson J., 1963, Ross B, Levine M, Stedman, M., 1991). Sous son influence, sont adoptées progressivement par un grand nombre de villes diverses mesures telles que l'interdiction des partis politiques aux élections municipales, l'instauration du *city manager* et du *merit system* pour le recrutement du personnel.¹

En France, les changements qui interviennent dans la première moitié du siècle vont largement dans le même sens bien qu'ils prennent des formes politiques différentes. Dans un premier temps, entre 1890 et 1930, la plupart des communes urbaines adoptent un ensemble de règles et de procédures concernant le recrutement, le déroulement des carrières, les conditions de travail et les rémunérations du personnel municipal (Nevers JY, 1975 et 1991, Dumons B et Pollet G., 1992, Dumons B, Pollet G, Saunier P-Y, 1997, Cohen W., 1998). Ces premières initiatives

¹ Ce mouvement débouche sur la création de la *National Municipal League* qui édite un premier programme municipal en 1900, un second en 1916 suivi de la diffusion d'un *Model of City Charter*. Les succès remportés par les réformateurs ont contribué à la disparition progressive des machines politiques et à la bureaucratisation des gouvernements locaux. Selon Edward C. Banfield : " *At the end of the fifties, 62 percent of all cities over 10000 had some degree of formal civil service and 28 percent had substantially all of the employees covered*" (in Banfield E. & Wilson J., p 207). Dès 1883, le *Pendleton Act* introduisait au niveau fédéral une amorce de fonction publique.

sont d'origine locale. Elles se diffusent par des échanges horizontaux entre villes avant d'être discutées et négociées au niveau national et devenir des politiques gouvernementales, appliquées ensuite à l'ensemble des communes. La gestion des villes étrangères (notamment britanniques et allemandes) est étudiée et diffusée par les associations d'élus locaux et par leurs réseaux politiques. Elle est souvent imitée. C'est le cas notamment pour les politiques du logement et d'urbanisme des villes autrichiennes et allemandes gérées par les partis sociaux-démocrates. Fait moins connu, les "commissions paritaires" associant élus et représentants du personnel, mises en place dans certaines villes comme à Bordeaux et à Toulouse seraient inspirées d'après Bourdon, de l'exemple britannique des *Conseils Whitley* (Bourdon J, 1974).² Dans un second temps, plusieurs lois successives dont les principales sont votées en 1919 et en 1930, étendent les initiatives locales à l'ensemble des communes urbaines. Finalement, une loi votée le 28 avril 1952 après de longs débats à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dote les quelques 250000 employés communaux que compte alors la France d'un statut national assez proche de celui que les fonctionnaires de l'Etat ont reçu six ans auparavant (Bourdon J, 1974).³ Ce statut sera ensuite modifié à plusieurs reprises jusqu'aux lois de décentralisation de 1983 qui créeront une véritable fonction publique territoriale.

Le vote d'un statut national est considéré généralement comme la fin de la période d'autonomie relative dont bénéficiaient les autorités municipales en matière de gestion de leur personnel. Avant 1952, les salaires, les conditions de travail et les carrières relevaient entièrement du pouvoir de décision du conseil municipal et du maire et faisaient l'objet de négociations au niveau local. Pour une même qualification, le niveau des rémunérations variait sensiblement d'une ville à l'autre (Thoenig JC.). La seule contrainte imposée aux communes était, depuis la loi du 31 décembre 1937, l'interdiction de verser à leurs agents une rémunération plus élevée que celle attribuée aux agents de l'Etat occupant des emplois de qualification équivalente. Un des effets de la loi de 1952 et de la législation ultérieure a été de "nationaliser" la plus grande part de la gestion du personnel. Les négociations salariales concernant le personnel communal

² D'après Jacques Bourdon : "en 1936, la Chambre des députés vota le principe des commissions paritaires, mais ce texte fut rejeté par le Sénat. Cependant dès cette époque, plusieurs municipalités notamment dans le sud-ouest de la France prenaient l'initiative de créer des commissions paritaires. Ces édiles municipaux s'inspiraient de l'exemple britannique. Depuis 1919, en Grande-Bretagne, les conseils Whitley établissent de véritables conventions collectives et proposent des solutions d'arbitrage en cas de conflits entre les communes et leurs agents..." (Bourdon J, 1974, p 34). L'idée de création de commissions mixtes élus/personnel est cependant plus ancienne, ce type de commission est prévue dans les statuts votés à Toulouse en 1910 et 1914.

³ Sous l'occupation allemande, en 1943, le régime collaborationniste de Pétain avait promulgué, après avoir appliqué une épuration politique et des mesures discriminatoires racistes, un premier statut national du personnel communal. Ce statut sera abrogé à la Libération.

ont été intégrées dans celles de l'ensemble de la fonction publique.⁴ L'application et la modification des statuts, la fixation de normes en matière d'emplois communaux (effectifs, qualifications, rémunérations) relève de la compétence d'une commission paritaire nationale associant douze représentants du personnel et autant de représentants des maires (trois délégués du gouvernement jouent le rôle d'arbitre). Les autorités municipales ne conservent une certaine autonomie de décision, bien que très encadrée par une législation de plus en plus précise et contraignante, qu'en matière d'embauche et de licenciement, de promotion et de discipline, de conditions de travail (notamment les horaires) et d'attribution de primes et rémunérations annexes. Cette centralisation de la gestion du personnel est cependant tempérée par l'existence d'une proportion importante d'employés non titulaires (près d'un tiers des emplois) qui ne relèvent pas du statut national.

La ville de Toulouse sur laquelle porte cette étude appartient selon les critères français, à la catégorie des grandes villes. Sa population est passée de 150000 à 370000 habitants de 1900 à 1975. Ancienne capitale administrative et commerciale d'une région rurale, Toulouse s'est industrialisée à partir des années vingt et doit principalement son essor démographique au développement de ses fonctions de services, de son industrie aéronautique et de ses universités. Comme dans toutes les communes urbaines, l'administration municipale a connu un développement important, plus rapide que la croissance démographique. Le nombre total d'emplois municipaux est passé de 1200 en 1900 à plus de 8000 en 1975 (dont 6000 emplois à temps complet). Il y avait environ un employé pour 115 habitants au début du siècle et un employé pour 44 habitants soixante-quinze ans plus tard. L'accroissement des effectifs a été particulièrement élevé dans les services techniques (entretien et nettoyage de la voirie et des espaces publics, distribution d'eau, enlèvement des ordures ménagères...) entre 1925 et 1940 puis entre 1960 et 1980. Pendant la seconde guerre, la suppression des services d'octroi (chargés de percevoir des taxes à l'entrée de la ville) et l'étatisation des polices municipales ont supprimé environ 750 emplois communaux de la ville soit environ le quart des emplois totaux existants en 1939. A partir des années soixante, la création de nouveaux emplois a été très forte dans les services scolaires (entretien des écoles maternelles et primaires, cantines scolaires) et surtout dans les services culturels, récréatifs et sociaux. La part des dépenses de personnel dans

⁴ Ce n'est que par la loi du 20 décembre 1969 que les communes ont obligation d'appliquer à leurs personnels (titulaires uniquement) une échelle de traitements qui est fixée par le Ministère de l'Intérieur. Auparavant la rémunération des agents était déterminée librement par les communes qui devaient cependant respecter des plafonds correspondant à ceux des traitements des fonctionnaires de l'Etat (Bourdon J, 1974, p 70). En fait, la grille des salaires des employés municipaux était largement calquée sur celle des fonctionnaires de l'Etat.

les dépenses de fonctionnement est passée de 35% environ en 1900 à 45% en 1935 et à plus de 50% en 1970.

L'administration municipale est une organisation disparate qui regroupe une très grande diversité de services et de qualifications. Les services de nettoyage, de la voirie, des parcs et jardins, de ramassage des ordures ménagères et l'entretien des écoles maternelles et primaires occupent la grande masse des employés peu qualifiés qui touchent des salaires très bas, inférieurs à ceux du secteur privé. Bras droit du maire, le Secrétaire général est le chef de l'ensemble de l'administration municipale mais son autorité est limitée dans certains domaines par les compétences et le professionnalisme des cadres des services techniques et notamment des deux premiers d'entre eux : l'ingénieur en chef et l'architecte de la ville. En outre certains services, comme le Conservatoire de Musique, l'Ecole des Beaux Arts, la Police ou les musées sont dirigés par des cadres dont le recrutement relève conjointement du maire et du Préfet, représentant direct du gouvernement central.

D'un point de vue politique, la municipalité de Toulouse, conquise dès le début de la Troisième République par les républicains radicaux évolue progressivement vers la gauche. De 1888 à 1906, la majorité des conseillers municipaux appartient au parti républicain radical-socialiste (qui est un parti de centre gauche). Un maire de cette tendance, élu en 1892 a exercé ses responsabilités pendant 13 années, jusqu'à son décès en 1905. La ville a connu ensuite une situation politique assez instable pendant laquelle se sont suivis des maires socialistes (1906-1908 et 1912-1918) et républicains radicaux-socialistes (1908-1912 puis 1919-1925). Le parti socialiste a ensuite dirigé la municipalité, d'abord seul de 1925 à 1940, puis après la Libération jusqu'en 1971 à la tête d'une large alliance avec des partis du centre gauche et de droite.

L'implantation du syndicalisme dans les services municipaux

Comme la plupart des autres catégories de salariés, les employés communaux se sont regroupés dans des organisations collectives pour défendre les intérêts de leur catégorie et poursuivre des objectifs communs d'amélioration de leur situation. Mais ce processus a revêtu certaines particularités en raison du statut des collectivités territoriales (entre Etat et société civile), de l'ambiguïté du rapport salarial lié à leur situation (leur « patron » est un élu local) et de

l'hétérogénéité de l'administration municipale. D'abord considérés comme des salariés privés, les personnels communaux se sont vus progressivement reconnaître par la jurisprudence la qualité d'« employés publics » ou de (quasi) fonctionnaire. En conséquence, ils ont pu bénéficier de certains avantages mais ont été en revanche assujettis aux mêmes contraintes que les fonctionnaires de l'Etat en particulier à l'interdiction de faire grève et de constituer des syndicats. Cela n'a cependant pas empêché l'essor de leur organisation collective. Celle-ci a emprunté d'autres voies telles l'utilisation des organismes de solidarité (assurances mutuelles) ou la création d'amicales et surtout d'associations professionnelles. Ces dernières ont connu un essor très important après que le vote de la loi de 1901 ait donné un statut juridique légal aux associations. La première décennie du 20^e siècle est marquée par d'importantes luttes revendicatives dans les différentes administrations de l'Etat et en dépit des interdictions de la loi et de la répression gouvernementale, les fonctionnaires se mettent en grève et créent de nombreux syndicats.⁵ (Burdeau, 1988) La mobilisation des employés communaux est moins spectaculaire mais elle progresse néanmoins très rapidement. En 1903 est créée à l'initiative des représentants des employés communaux de plusieurs villes, un syndicat national, la *Fédération Nationale des Travailleurs Municipaux* qui se donne un programme d'action et de revendications. Après la première guerre, l'intensité des luttes sociales amène le gouvernement à prendre acte de l'existence *de facto* du syndicalisme des fonctionnaires sans que son existence légale soit néanmoins reconnue. Les syndicats d'employés communaux sont dans une situation à peu près semblable de semi légalité.

A Toulouse, avant 1900, il n'existe pas d'organisation syndicale propre à l'ensemble des employés communaux mais des formes très partielles d'expression collective des intérêts du personnel. Certains employés sont syndiqués dans des "syndicats de métiers" et participent à la vie syndicale non en tant qu'employés communaux mais en tant que salariés d'une branche professionnelle. Les revendications des employés sont alors principalement portées par quelques conseillers municipaux qui représentent au sein de la coalition municipale dominée par les républicains radicaux, les divers groupements socialistes et la Bourse du Travail. Par exemple, en 1896, la minorité socialiste propose au conseil municipal une série de mesures

⁵ Une "Fédération de fonctionnaires" est créée en 1905 et un "Comité de défense du droit syndical" en 1906. Les catégories les plus revendicatives sont les instituteurs et les postiers qui se mettent en grève en 1909. Le conseil d'Etat prononce alors un arrêt qui assimile la grève à une rupture de contrat, ce jugement permet au gouvernement de procéder à des licenciements massifs (800 postiers sont révoqués).

destinées à améliorer les salaires et les conditions de travail.⁶ Le niveau relativement faible d'organisation et de mobilisation collective des employés est certainement lié à l'extrême hétérogénéité des emplois et des qualifications : près de 150 métiers, fonctions ou niveaux hiérarchiques sont distingués par la commission chargée d'élaborer une échelle des traitements en 1914. En outre, l'attachement au "syndicalisme de métier" pour les personnels qualifiés de certaines catégories ouvrières, la distance sociale qui sépare les "cols blancs" de la masse des employés subalternes, freinent l'émergence d'une solidarité collective élargie à l'ensemble de l'administration municipale. Un autre facteur déterminant est probablement l'impact des pratiques de clientélisme et de patronage et les pressions politiques exercées par les élus sur la grande masse des employés subalternes. Il est difficile pour ceux-ci de rompre les liens de dépendance personnelle qui les attachent aux élus à qui ils doivent bien souvent recrutement et promotion.

De 1900 à 1914, à Toulouse comme dans la plupart des communes urbaines, l'organisation collective du personnel communal connaît un développement spectaculaire. Deux syndicats rivaux sont créés : le *Syndicat des Employés et Ouvriers Municipaux de Toulouse* et le *Syndicat des Travailleurs Municipaux de Toulouse*. Le premier syndicat est proche du parti radical. Les revendications qu'il présente suggèrent qu'il est principalement l'expression du milieu des employés de bureaux qualifiés (rédacteurs, chefs de bureaux). Le secrétaire de ce syndicat qui signe le projet de statut qui sera voté par les radicaux en 1910, occupe lui même un poste de chef de service. Le second syndicat, proche du parti socialiste, formule des revendications qui se réfèrent explicitement à celles qui ont été élaborées au cours des premiers congrès de la *Fédération Nationale des Syndicats de Travailleurs Municipaux*. Ce programme associe des revendications globales, classiques à cette époque (journée de 8 heures, salaire minimum...) à des demandes plus spécifiques relatives à la situation des employés communaux telles que la limitation du pouvoir arbitraire des maires, la création de grilles de salaire, la mise en place de caisses de retraite, etc.. A côté de ces deux organisations syndicales se constituent plusieurs associations professionnelles dans les services qui sont soumis à la double autorité du représentant de l'Etat et du maire, notamment dans les services d'incendie, de police municipale et d'octroi qui emploient alors environ la moitié du personnel. Ces associations n'échappent pas à la politisation. Il existe par exemple en 1912 dans la police municipale une association professionnelle radicale et une association socialiste dont les conflits provoquent de sérieuses

⁶ En réponse le maire radical fait voter en 1897 le premier statut qui s'applique à une grande partie du personnel communal. Ce statut introduit le recrutement par concours et un système de promotion partiel à l'ancienneté.

perturbations dans le fonctionnement du service. Ces dysfonctionnements conduisent le chef de la police, un commissaire principal, à demander l'étatisation de la police, une revendication qui était à l'époque largement soutenue par les cadres de la police. Cette situation de concurrence et de conflit manifeste la persistance de l'influence du clientélisme politique au sein de l'administration municipale. Les clivages sont aiguisés par l'instabilité politique et l'alternance de municipalités radicales et de municipalités socialistes et les épurations auxquelles elles se livrent.

Après la première guerre, qui a profondément transformé le paysage politique et syndical national, les deux syndicats locaux concurrents fusionnent dans un *Syndicat du Personnel des Services Publics de la ville de Toulouse*, affilié à la Fédération nationale qui regroupe au sein de la Confédération Générale du Travail (CGT) les employés des collectivités locales, des services publics et de la santé.⁷ Dans le même temps, les associations professionnelles de la police municipale, des Pompiers et de l'Octroi se transforment en syndicats. Les quelques données dont on dispose montrent une progression rapide et forte de la syndicalisation dans l'entre-deux guerres. D'après les sources de la Bourse du Travail, le Syndicat des travailleurs municipaux comptait 590 adhérents en 1920 pour des effectifs concernés d'environ 1600 employés soit un taux de syndicalisation de 37% en 1920.⁸ Quinze ans plus tard, en 1937, les effectifs syndiqués ont triplés (environ 1800 syndiqués) si bien qu'à la veille de la seconde guerre on peut estimer que le taux de syndicalisation dans les services administratifs et techniques est d'environ 75%.⁹ Il est encore plus élevé dans les services qui ont leur propre organisation syndicale comme dans la police municipale dont le syndicat regroupe 360 adhérents pour un effectif de 410 policiers !

Après la seconde guerre mondiale, dans un climat de guerre froide et de luttes idéologiques intenses, la scission de la CGT suivie de la création en 1948 du syndicat réformiste et anticommuniste Force Ouvrière (FO) prend une importance particulière puisque cette organisation devient et reste pendant plus de quarante ans, la force syndicale hégémonique dans

⁷ Avant la première guerre, la CGT créée en 1895 est le syndicat très largement dominant, dirigé par une tendance dite "anarcho-syndicaliste", qui veut conserver au syndicalisme son indépendance par rapport à l'Etat et au parti socialiste. Une scission intervient en 1921 au cours de laquelle la tendance révolutionnaire crée la CGTU. La réunification des deux syndicats a lieu en 1935 pour faire face aux menaces fascistes. Une nouvelle scission se produit en 1947, la tendance réformiste, devenue minoritaire, crée le syndicat CGT Force Ouvrière.

⁸ Données tirées de : Demelas D, Pouliquen M, Ruquet M, *le mouvement syndical à Toulouse 1878-1936*, 3 tomes, maîtrises d'histoire sous la direction de Rolande Trempé, Université de Toulouse le Mirail, octobre 1971.

⁹ D'après Delpoux Yannick, *Etude sur la scission de la CGT et la naissance de la CGT Force Ouvrière en Haute-Garonne*, janvier 1936-décembre 1948, Thèse pour le doctorat de 3ème cycle, Université de Toulouse le Mirail, décembre 1990, 5 tomes, 1733 pages.

l'administration municipale comme du reste dans la plupart des autres grandes entreprises toulousaines notamment dans le secteur aéronautique et chimique (l'ONIA). Aux premières élections professionnelles de 1952, les candidats présentés par le syndicat FO rassemblent 78% des suffrages exprimés. Dans les années soixante, Force Ouvrière élargit son influence. Il atteint son meilleur score en 1971 aux élections à la commission paritaire lorsqu' il recueille 82% des suffrages exprimés (soit 60% des inscrits). Ce score est d'autant plus remarquable qu'il est associé à une augmentation globale de la participation qui passe de 60% en 1950 à 74% en 1971, et qu'il se situe dans le cadre d'une croissance très forte des effectifs du personnel : le nombre d'employés croît en effet de 2500 à 6000 environ. Le syndicat Force Ouvrière dispose par conséquent d'une très large capacité d'influence et de mobilisation. Il a en quelque sorte retrouvé la position hégémonique qu'occupait la CGT de l'avant guerre.

Cette influence varie cependant selon les différentes catégories d'employés et de leur degré d'intégration dans l'organisation municipale. L'influence du syndicat est plus faible dans les services culturels ayant une forte autonomie (le Conservatoire de Musique, l'Ecole des Beaux Arts, l'Opéra et les théâtres municipaux) et parmi les personnels faiblement qualifiés, parfois en majorité féminins, comme le personnel de gardiennage et d'entretien des écoles et des cantines. Le taux de participation de ces catégories aux élections professionnelles est en outre assez faible. En revanche, la participation et le vote pour le syndicat FO sont particulièrement élevés dans les catégories regroupant le personnel qualifié des services techniques et administratifs, en particulier dans la strate des cadres moyens et des techniciens (sous-chefs de bureaux, inspecteurs, conducteurs des travaux, dessinateurs...). Ces catégories forment en quelque sorte le cœur de la "*famille des municipaux*" (selon l'expression d'un dirigeant syndical) et partagent le plus intensément les valeurs et la culture corporative de l'administration municipale. Globalement, le syndicat FO est plus fortement implanté chez les cadres que chez les employés subalternes : 62% des premiers lui apportent leur voix contre 55% des seconds.

La montée en puissance de la syndicalisation dans les années 1920-1960 n'est évidemment pas un phénomène spécifique aux services municipaux de Toulouse. Elle s'inscrit dans une tendance globale qui a touché tous les secteurs industriels et tertiaires et probablement pour ce qui est des administrations municipales, toutes les communes urbaines françaises. On observe cependant que dans les bureaucraties municipales de certaines villes comme dans certains secteurs des services de l'Etat (les postes, l'éducation nationale), le taux de syndicalisation s'est très rapidement élevé pour atteindre un niveau de beaucoup supérieur à celui qu'il atteint dans le

secteur privé.¹⁰ Tout indique que l'implantation syndicale a acquis dès les années trente un caractère structurel. Cette syndicalisation élevée ne semble pas dépendante d'une condition salariale spécifiquement éprouvante, d'un malaise particulier ou d'une situation spécialement conflictuelle entre les employés et les "élus-patrons". Bien au contraire, elle indique une forte identification collective à l'administration municipale comme milieu social (la « famille des municipaux ») associée à une forte implication du syndicat hégémonique dans le fonctionnement même de cette administration. La progression rapide du mouvement syndical après la première guerre est un bon indicateur de la croissance d'une identité et d'une culture corporative dans les services municipaux par delà l'hétérogénéité des métiers, le cloisonnement des services et les stratifications hiérarchiques. La "famille des municipaux" s'est largement construite sous l'aile du syndicalisme qui en a été un élément d'unification. En second lieu, l'influence acquise par l'appareil syndical et sa pérennité est étroitement dépendante de son institutionnalisation en tant que co-gestionnaire de la bureaucratie municipale.

L'institutionnalisation du syndicalisme et la création d'un dispositif de cogestion paritaire

Trois étapes jalonnent ce processus. Une première étape est franchie à la veille de la guerre lorsqu'est voté en juillet 1914 par le conseil municipal (de tendance socialiste) un statut qui reconnaît explicitement la liberté d'association et donne au syndicat une fonction légitime d'expression des demandes collectives du personnel. Le règlement autorise en effet explicitement *"la libre association des employés et des ouvriers sous le régime de la loi syndicale de 1884"* (et non de la loi de 1901 sur les associations) et stipule que : *"Le syndicat pourra intervenir par l'organe de ses délégués auprès de l'administration municipale pour exposer les demandes collectives de ses adhérents"*. Le règlement prévoit en outre la mise en place de commissions mixtes pour étudier ces demandes et indique qu'il ne pourra être révisé *"qu'en collaboration avec le Syndicat des travailleurs municipaux"*.¹¹ Ces dispositions représentent un pas important par rapport au règlement voté quatre années auparavant par la municipalité radicale et qui ne comportait aucune disposition sur le droit d'association et

¹⁰ On ne dispose de données précises que pour de rares villes. D'après Pierre Brunet, à Saint Denis, commune dirigée par le parti communiste, le syndicat d'obédience communiste avait dans les années 1930 environ 400 adhérents sur les 550 employés de la ville (77%). L'importance de la syndicalisation est attestée, pendant les années cinquante et soixante dans des villes comme Marseille, Bordeaux et Lille.

¹¹ Règlement du personnel municipal, Compte-rendu des débats du conseil municipal, séance du 30 juillet 1914, Bulletin Municipal, Archives Municipales de Toulouse.

l'activité syndicale.¹² Elles expriment la volonté des élus socialistes, affirmée dans leur programme électoral, d'encourager la syndicalisation du personnel et d'avoir comme interlocuteur un « *syndicat fort et unifié* ». En effet, les élus ont conscience qu'un statut du personnel, faute d'être encadré par une réglementation nationale, n'a qu'une faible portée juridique et que son application et efficacité restent soumises aux aléas de la situation politique locale. De fait, pour eux, l'existence d'un mouvement syndical puissant constitue la meilleure garantie de la pérennité des nouvelles règles du jeu instaurées par le statut en cas de changement politique.¹³

Une seconde étape tout aussi importante est accomplie en 1922 lorsque "*à la demande réitérée du Syndicat du Personnel des Services publics de la Ville de Toulouse*", la coalition municipale radicale et conservatrice décide la mise en place d'une véritable commission paritaire. Celle-ci, renouvelable tous les ans, est composée de 5 conseillers municipaux élus en séance publique et de 4 délégués du personnel plus un représentant de la Police municipale. Elle est dotée d'une compétence très large puisque elle est chargée d' "*étudier dans le meilleur esprit de collaboration les revendications du personnel, les améliorations à apporter dans le fonctionnement des services, l'échelle des traitements et les catégorisations, les compressions possibles dans le nombre d'employés.*"¹⁴ La longue discussion qui s'engage au conseil municipal sur l'opportunité de créer cette instance de concertation montre bien le souci de l'équipe dirigeante radicale et conservatrice de l'utiliser comme un moyen de faire adhérer le personnel aux objectifs de sa politique d'austérité et de réduction des effectifs.¹⁵ Sitôt créée, la

¹² Le règlement voté en 1910 par le conseil municipal à majorité radicale prévoyait cependant la mise en place d'un "*Conseil du Personnel*" mais ne faisait pas mention des syndicats.

¹³ C'est le sens de la déclaration du rapporteur du projet voté en 1914 : "*sans la ferme volonté du syndicat du personnel municipal, jaloux des prérogatives conquises... (le règlement) n'aura qu'une existence éphémère...*".

¹⁴ Compte-rendu des débats du conseil municipal, séance du 22/08/1922, Bulletin Municipal, Archives Municipales de Toulouse. Lors de la discussion, le rapporteur du projet mentionne l'expérience positive d'une commission paritaire à Bordeaux

¹⁵ Un adjoint au maire justifie son opposition en posant très clairement le problème des rapports entre démocratie représentative et corporatisme : "*j'y trouve une atteinte à l'intégrité et à l'indépendance du mandat municipal... Il ne nous appartient pas de faire participer (à la gestion municipale) des représentants de groupements corporatifs qui n'ont aucune responsabilité devant le suffrage universel... Et l'adjoint met en garde contre la création d'"un organisme rival du conseil municipal (qui) verra son influence s'accroître par suite de son irresponsabilité et de sa pérennité en présence de conseillers municipaux dont l'existence est parfois éphémère et qui ont un mandat limité dans le temps...*". En réponse, un autre adjoint développe l'idée familière aux radicaux à cette époque qu'une commission de ce type organisera un "*rapprochement entre patrons et ouvriers... A la lutte des classes, nous voulons opposer la collaboration des classes, appliquer l'idée de solidarité, étudier ensemble toutes les questions et voir ce qui est conforme aux intérêts des uns et des autres... Cette collaboration est bienfaisante... au lieu de se combattre, on aura discuté...*". Cet argument est certes assez rituel mais, appliqué à l'administration municipale, il montre que le rapport salarial a subverti le rapport clientéliste comme forme dominante de la relation personnel/élus. Compte rendu des débats du conseil municipal, séance du 22/08/1908, Bulletin municipal, Archives municipales de Toulouse.

commission déploie une activité considérable. Les premières années de son activité sont marquées par plusieurs conflits de pouvoir entre le syndicat, les élus et la hiérarchie des services. Par exemple, lorsque les représentants syndicaux veulent débattre dans la commission paritaire des choix budgétaires, ils se heurtent au refus net de l'adjoint au maire qui préside la commission et qui déclare que *"ce n'est ni le droit ni la fonction des employés municipaux"*.¹⁶ Un autre conflit de compétence éclate quand la commission décide, pour examiner les possibilités de réduction des effectifs, d'auditionner les chefs de services. Ceux-ci refusent de répondre aux questions des délégués du personnel, membres de la commission, en arguant qu'il s'agirait d'une mise en cause de leur autorité hiérarchique. C'est au travers de ce type de conflits que s'est élaboré, au-delà de la réglementation formelle, l'ensemble de règles et des usages qui ont défini l'espace des compétences du paritarisme.

La troisième étape décisive du processus d'institutionnalisation du syndicalisme en tant que partenaire du pouvoir municipal est le vote en 1926 d'un nouveau règlement par le conseil municipal socialiste, élu en 1925. Celui-ci officialise l'existence et le rôle de la commission paritaire et donne explicitement au syndicat le monopole de la représentation du personnel. Le règlement précise en effet que *"l'administration, en dehors du groupement professionnel de la Police, ne reconnaîtra qu'un seul syndicat, adhérent à la Bourse du Travail"* (article 35).¹⁷ Le règlement donne des garanties aux délégués du syndicat qui *"pourront dans le domaine corporatif exercer librement leur mandat"*; il accorde un *"congé sans solde au délégué permanent du Syndicat..."* et l'assure d'une réintégration dans son emploi. La désignation des représentants du personnel au Conseil de Discipline, autre organisme paritaire important, est également laissée à la discrétion du syndicat.¹⁸ Le syndicat est par ailleurs présent - au travers de ses représentants à la commission paritaire - dans le jury des concours de recrutement. Il devient en outre l'interlocuteur unique des élus dans les nombreuses autres commissions mixtes d'études, dont la commission des effectifs, qui sont mises en place entre 1925 et 1940.

Au total, le règlement de 1926 dont il est bien précisé que l'interprétation et la révision relève *"exclusivement"* de la commission paritaire *"en collaboration avec le Syndicat reconnu par*

¹⁶ Compte rendu des débats du conseil municipal, séance du 4/5/1923, Bulletin Municipal, Archives municipales de Toulouse.

¹⁷ L'article 39 stipule en outre que les délégués du personnel à la Commission Paritaire sont *"élus"* *par l'organisation syndicale confédérée..."*.

¹⁸ Le règlement comporte une formule remarquable d'ambiguïté : le conseil de discipline est composé de *"quatre employés ou ouvriers municipaux désignés par le Syndicat du Personnel et élus au début de chaque année"* (article 16).

l'administration", parachève un dispositif de cogestion paritaire dont la compétence s'étend à l'ensemble de la politique du personnel. Le règlement marque par rapport à celui de 1914, un renforcement considérable des prérogatives de l'organisation syndicale. Celle-ci dispose désormais d'une légitimité et de ressources qui en font un acteur décisif de la structure du pouvoir municipal.¹⁹

Cependant, en excluant le pluralisme syndical et en acceptant de confier le monopole de la représentation du personnel à un syndicat unique avec lequel elle a des liens idéologiques très étroits, l'équipe municipale socialiste a fait prévaloir dans ce dispositif une logique politique qui modifie profondément la signification de la cogestion paritaire. L'inscription dans les statuts de 1926 du monopole syndical, un an après la reconquête de la mairie par le parti socialiste, et quelques années après les grandes scissions du mouvement syndical et socialiste de l'après guerre, répondait clairement aux intérêts mutuels de la CGT et du parti socialiste. Il est clair qu'il s'agissait pour ces deux organisations de mettre en place un barrage idéologique contre les menaces du syndicalisme révolutionnaire de la CGTU (animée par les militants communistes) et de renforcer leur position sur des scènes politiques et syndicales plus larges, régionales et nationales.²⁰ Mais il répondait aussi, pour l'équipe municipale, à un double souci d'efficacité gestionnaire en pacifiant le rapport salarial et en obtenant l'adhésion du personnel à son projet réformiste de "socialisme municipal" et de développement des services publics locaux.

Le système de cogestion paritaire "clos" par le monopole syndical qui a été mis en place dans les années trente va perdurer jusqu'au milieu des années soixante-dix. En effet, après la Libération, le cadre institutionnel et réglementaire fixant la place et le rôle de la représentation du personnel dans l'organisation municipale est pour l'essentiel maintenu et la position hégémonique acquise par le syndicat Force Ouvrière perpétue de fait la situation de monopole attribuée à la CGT avant la guerre. Le nouveau statut du personnel qui est voté en 1949 reprend pour l'essentiel les dispositions de 1926 en ce qui concerne le droit d'association et l'exercice d'un mandat syndical. Mais, en raison de la conjoncture politique de l'après guerre, très conflictuelle, et de la composition pluraliste du conseil municipal, les articles qui règlent la composition et la mission de la commission paritaire apparaissent plus restrictifs quant aux

¹⁹ Fait significatif : le syndicat est mentionné à 9 reprises dans le texte du statut de 1926, autant de fois que le maire, et la commission paritaire 6 fois. Le conseil municipal est mentionné 3 fois, le secrétaire général, 3 fois.

²⁰ Le syndicat des services publics où les municipaux de Toulouse sont très majoritaires, devient vite un des principaux bastions de la CGT au niveau départemental. Il pèse très lourd - dans le sens réformiste - lors de la réunification de 1935 puis de la scission de 1948.

prérogatives qui sont accordées au mouvement syndical.²¹ Mais surtout, le nouveau règlement reconnaît le pluralisme syndical.²² En fait, le mode de scrutin majoritaire qui est choisi par la coalition formée par le parti socialiste et des partis centristes (MRP démocrate-chrétien, Parti radical et UDSR) pour l'élection de la commission paritaire conduit, compte tenu des rapports de force entre les deux syndicats concurrents, CGT et FO, à donner à ce dernier un monopole de fait de la représentation du personnel dans la commission paritaire. Ce monopole est conforté quelques années plus tard, lorsque le conseil municipal reconduit le règlement de 1949 dans le cadre de l'application de la loi du 28 avril 1952 fixant le statut national du personnel communal. Amenée à modifier le mode de désignation de la commission paritaire pour introduire un vote par collèges, la majorité du conseil municipal se prononce à nouveau pour un scrutin majoritaire (de liste avec candidature obligatoire et à la majorité relative). En outre, la délimitation des différents collèges assure une forte présence aux délégués qui représentent l'encadrement et les personnels les plus qualifiés, c'est-à-dire les catégories où se recrutent comme on l'a vu les cadres du syndicat dominant et sur lesquelles il s'appuie pour étendre son influence sur la masse du personnel.

Le dispositif paritaire est complété par la création en 1949 "*sous les auspices du syndicat*" d'une mutuelle et surtout d'un "service social" (une sorte de comité d'entreprise) géré à parité par les représentants du conseil municipal et du personnel mais qui en fait est contrôlé sans partage par le syndicat dominant FO. Cet organisme, financé par une importante subvention municipale (1,75% de la masse salariale), développe de nombreuses activités d'assistance et de loisir et verse même (en toute illégalité) pour le compte de la municipalité, une prime annuelle à chaque employé.²³ Le Service social est vite devenu un important centre de ressources pour le syndicat dominant et un instrument essentiel de la reproduction de son influence.²⁴

²¹ La commission paritaire est chargée d'"étudier les revendications formulées par le personnel ainsi que les améliorations qui peuvent être apportées au fonctionnement des services, dans l'intérêt de la population, de l'administration et du personnel". La référence explicite à l'"intérêt de la population" comporte la dénonciation d'une possible dérive corporatiste.

²² Le règlement de 1949 reprend textuellement le règlement de 1926 : "*les employés et ouvriers municipaux pourront librement s'associer en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts professionnels*" (art 35) mais il ajoute : "*dans les organisations syndicales de leur choix*" (art 90). En outre, le règlement précise : "*l'appartenance ou la non appartenance à un syndicat ne doit entraîner aucune conséquence en ce qui concerne le recrutement, l'avancement, l'affectation et d'une manière générale la situation des agents*" (article 90). Cette disposition est une critique à peine voilée du passé.

²³ Cette prime appelée "*prime d'assiduité*" était considérée comme un treizième mois par le personnel. Contestée par la Cour des Comptes, elle est aujourd'hui inscrite au budget communal.

²⁴ Des pratiques de corruption ont été révélées récemment dans la gestion du "service social" et plusieurs dirigeants syndicaux locaux ont été mis en examen.

Le "triangle de fer": syndicat dominant, parti dirigeant, hiérarchie bureaucratique

L'institutionnalisation d'un système de cogestion paritaire associé à un monopole syndical, de droit entre 1920 et 1947, de fait ensuite, perdure pendant toute la période où le parti socialiste dirige la municipalité toulousaine (de 1925 à 1940 puis de 1945 à 1971). Ce dispositif organise une certaine forme de structuration du pouvoir municipal, un "*triangle de fer*" qui repose sur l'interdépendance des intérêts du syndicat dominant, du parti dirigeant et de la hiérarchie bureaucratique. Chacune de ces trois catégories d'acteurs en tirent des avantages.

Le syndicat des employés communaux constitue une organisation imposante, très solidement implanté dans la bureaucratie municipale. C'est un "état dans l'état". Comme on l'a vu, il reçoit un très large soutien du personnel. A son apogée, avant que s'amorce la désyndicalisation des années quatre vingt, il déclare environ 3000 adhérents payant une cotisation et recueille 75% des suffrages aux élections professionnelles. C'est un des plus gros syndicats d'employés municipaux, comparable à ceux de la même tendance qui existe dans d'autres grandes villes comme Marseille, Lille ou Bordeaux (Orio, 1993). Il dispose d'un nombre très conséquent de permanents et les moyens matériels mis à sa disposition par la mairie sont considérables.²⁵ Son organisation est calquée sur l'organigramme de la bureaucratie municipale. Chaque service a sa ou ses sections syndicales. Chaque section possède son bureau et désigne un ou des délégués à la commission administrative qui comprend 67 délégués (en 1951). Le bureau central élu par la commission et son secrétariat constituent l'instance permanente de direction qui est seule habilitée à présenter auprès des autorités municipales les revendications formulées par les sections. La centralisation de l'expression des revendications et des demandes est en effet un enjeu de pouvoir essentiel au sein du syndicat. Ainsi en 1938, après que le maire eut reçu une délégation d'employés, le secrétaire du syndicat lui rappelle très abruptement qu'*"aucune revendication ne peut être présentée à l'administration municipale par quiconque autre que le bureau syndical ou la délégation à la commission paritaire... toute délégation que vous pourriez être amenée à recevoir doit être obligatoirement accompagnée par le secrétaire général ou par un membre du bureau..."*.²⁶

²⁵ Comme dans d'autres villes, la municipalité a coutume d'attribuer un certain contingent d'emplois rémunérés aux différents syndicats pour les aider à remplir leur fonction. Mais le nombre d'emplois rémunérés dont bénéficiait le syndicat dominant, évalués à une centaine, était beaucoup plus important !

²⁶ Archives municipales, lettre du secrétaire du syndicat au maire, datée du 12/2/38.

D'une façon générale, le syndicat est comme une organisation pyramidale très centralisée qui laisse peu de place aux initiatives des militants de bases. Cette centralisation organisationnelle vise à garantir la position de pouvoir du groupe dirigeant vis-à-vis de sa base d'un côté et de ses deux interlocuteurs privilégiés, le maire et le Secrétaire Général de la mairie, de l'autre. La centralisation de l'organisation syndicale constitue le secrétaire du syndicat en leader puissant, capable de négocier d'égal à égal avec le maire et le secrétaire général. Il a un accès direct et permanent au bureau du secrétaire général de la mairie et au cabinet du maire. La centralisation du pouvoir manifeste une tendance plus générale à la bureaucratisation de l'appareil syndical associée à une évolution très significative du leadership syndical dans le sens d'une stabilisation de l'équipe dirigeante, d'une modification sensible de son recrutement et d'une personnalisation de son exécutif. Avant 1940, le syndicat a connu des conflits internes assez vifs notamment à la suite de la réunification syndicale de 1935 et une certaine instabilité de son leadership. Quatre secrétaires se succèdent entre 1930 et 1940. L'un d'eux, en place entre 1935 et 1937, exercera à nouveau cette fonction après la Libération jusqu'en 1965. A l'origine ouvrier forgeron aux ateliers municipaux, il s'impose par sa forte personnalité et son style populiste.²⁷ Comme lui, plusieurs parmi les premiers dirigeants du syndicat sont issus des catégories peu qualifiées. Ils tendent rapidement dès avant 1940 à être supplantés par des dirigeants issus de la strate des cadres moyens ou supérieurs des services.²⁸ Mis à part cette figure "historique" issue des catégories ouvrières comme deux des autres secrétaires en place avant 1940, l'équipe qui dirige le syndicat après la seconde guerre est très largement composée de cadres et de cadres moyens des services. Les secrétaires du syndicat qui se succèdent de 1965 à 1978 sont tous des cadres.

L'importance prise par le personnel d'encadrement dans l'animation et la direction du syndicat est une caractéristique essentielle de l'organisation syndicale et de son intégration à l'administration municipale. On constate en effet que de nombreux cadres des services occupent des responsabilités dans le syndicat. Il existe en effet une sorte d'osmose entre la hiérarchie bureaucratique des services et la "hiérarchie" syndicale.²⁹ Cette situation a certainement été un facteur déterminant de l'élargissement de l'implantation du syndicat et de la reproduction de son

²⁷ Il laisse un héritage durable puisque son propre fils est lui-même à la tête du syndicat depuis 1983!

²⁸ Nous évoquons plus loin un cas assez exceptionnel. Il faut indiquer que le clivage entre les catégories ouvrières et les catégories "cols blancs" s'expriment aussi, en partie, à travers l'opposition des tendances "révolutionnaires" et "réformistes".

²⁹ Cette situation a été observée également dans d'autres administrations publiques et dans certaines grandes entreprises nationales.

influence. D'après des témoignages, de nombreux cadres des services, responsables syndicaux, exerçaient une pression directe sur leurs subordonnés pour les inciter à adhérer, notamment au moment du recrutement et de la titularisation.³⁰ Les employés avaient tout intérêt à se syndiquer pour obtenir la protection de leurs supérieurs hiérarchiques et pour assurer leur promotion et, ayant obtenue celle-ci, à entretenir eux-mêmes le système en exerçant des pressions semblables. L'« encartage » systématique (ou presque systématique) apparaît de ce point de vue comme une forme de *“post-entry closed shop”* et le paiement des cotisations un ticket quasi obligatoire d'accès au marché des faveurs et avantages individualisés. D'une certaine façon, on pourrait dire que le syndicalisme est lui-même détourné de ses propres buts et mis au service des intérêts de la hiérarchie bureaucratique. Il devient pour les cadres un moyen de renforcer leur autorité sur le personnel subalterne et il contribue à renforcer l'autonomie de la bureaucratie face au pouvoir politique.

Dans la conjoncture locale des années 1925-1970, l'articulation étroite entre le syndicat dominant et le parti socialiste qui dirige la municipalité, seul puis dans le cadre d'une coalition centriste, repose d'abord sur leur proximité idéologique. Ces deux organisations sont largement dominées par la même idéologie socialiste réformiste. Les doubles appartenances, syndicale et partisane, sont fréquentes. De 1925 à 1940, plusieurs membres de l'équipe municipale sont membres de la CGT et quelques uns (deux maires-adjoints en particulier) ont été des dirigeants "historiques" du mouvement ouvrier toulousain. La triple carrière du dernier secrétaire général de la mairie avant la guerre illustre remarquablement le phénomène de multi-appartenance sur lequel repose en partie l'osmose entre politique, syndicalisme et hiérarchie de la bureaucratie municipale. Recruté en 1913 comme secrétaire particulier du maire (par conséquent sur un emploi "politique"), cet employé mène une carrière brillante qui le fait accéder au poste de chef de service (en 1929) puis à un poste de secrétaire adjoint avant d'être nommé en 1937 au sommet de la bureaucratie municipale en tant que Secrétaire Général. Cette ascension dans la hiérarchie n'est apparemment pas incompatible avec l'exercice de responsabilités syndicales puisque il devient le secrétaire du syndicat des employés communaux de Toulouse de 1930 à 1935 avant d'être un des principaux dirigeants de la fédération régionale des syndicats des services publics et de santé! En même temps il accomplit une carrière politique et un cursus

³⁰ Lors d'un entretien, un ancien militant se souvient: *"dès la première paie, il y avait automatiquement la vente des timbres syndicaux en même temps et la paie à cette époque était versée en espèces..."*. Il évoque un service où le responsable, dirigeant de FO et adhérent au parti socialiste, avait instauré un *"syndicat-patron"* fondé sur un *"véritable servage... le mot n'est pas trop fort..."* et où 80% des agents étaient syndiqués. Il indique toutefois que ces pratiques ont disparu dans les années quatre-vingt.

d'élus locaux. Il est maire de son village natal puis conseiller général d'un canton rural en 1929 et à ce titre il occupe une fonction importante au conseil général en tant que membre de la commission permanente du conseil général. Membre des instances dirigeantes de la section locale du parti socialiste, il devient secrétaire de la fédération départementale du parti socialiste!

Après la Libération, le pluralisme politique au conseil municipal met fin au tête-à-tête entre le syndicat unique et le parti socialiste qui dirigeait, seul, la municipalité. Le parti socialiste qui ne peut plus gouverner seul, doit nouer des alliances et partager les responsabilités avec ses alliés. Il doit affronter également les élus communistes qui lui disputent le leadership de la gauche et disposent d'une influence majoritaire dans le syndicat CGT. Dans ce contexte, le maintien de relations très étroites entre le syndicat FO et le parti socialiste devient un enjeu stratégique vital.

Pour la direction du syndicat dominant, le maintien des avantages acquis et la maximalisation de ses capacités d'action implique d'apporter un soutien privilégié au maire, leader incontesté du parti socialiste, chef de la coalition politique et véritable "patron" des services municipaux. Il s'agit de conserver le monopole de l'accès au cœur de l'exécutif du pouvoir municipal et de conserver son rôle d'agent unique de la distribution des avantages accordés au personnel, avantages collectifs et indivisibles comme les augmentations globales de salaire mais surtout des bénéfices individualisés comme les promotions, primes spéciales et autres *incitations sélectives* qui permettent d'obtenir le soutien et l'engagement collectif de la masse des employés en contrecarrant les tendances au *free riding* (Olson M, 1966). Grâce à la distribution d'avantages sélectifs qui peuvent être réservés aux seuls adhérents, le syndicat est en mesure d'exercer sur la masse du personnel une "pression" à l'adhésion, au soutien et à la loyauté. Sa position monopolistique dans les instances paritaires de même que son accès direct et permanent au centre du pouvoir politique (les bureaux du maire ou du secrétaire général) lui donnent en effet un large contrôle sur ces ressources. Une autre ressource importante est le soutien politique apporté par la coalition dirigeante et le paiement des heures de grèves, lors des conflits qui opposent le mouvement syndical au pouvoir central notamment lors des négociations salariales "nationalisées" et centralisées à Paris. Ce soutien et cette aide minimise considérablement les coûts de l'action revendicative pour les employés et leur syndicat et favorise en conséquence une mobilisation massive du personnel. En outre, le syndicat dominant tient aussi à conserver le bénéfice des importantes ressources (mise à disposition d'emplois, de

locaux, de véhicules...) que lui octroie la mairie et qu'il tire de la gestion du Service Social avec le consentement du maire, président de droit de cet organisme.

Pour le maire et le parti socialiste, il s'agit d'utiliser l'appareil syndical comme un moyen de contrôle sur le personnel, un relais d'influence électoral et éventuellement un vivier pour le recrutement de militants. En premier lieu, en tant que "patron" de la bureaucratie municipale, l'intérêt du maire et de son parti est de démontrer à leurs électeurs, contribuables et usagers, qu'ils peuvent gérer avec efficacité, c'est-à-dire sans conflit et sans perturbation les services municipaux. De ce point de vue il est clair que l'appui de la direction d'un syndicat qui reçoit le soutien de 70% des employés est un atout décisif. En second lieu, il s'agit de capter les votes de la masse des employés.³¹ Car les votes des quelques 6000 employés que comptent les services à la fin des années soixante, représentent alors, avec les familles, réseaux de parenté et de voisinage qu'ils peuvent influencer, un stock d'électeurs non négligeable pour un parti dont la base électorale est alors relativement étroite (environ 25% des voix c'est-à-dire moins de 30 000 suffrages de 1947 à 1971). Cette recherche du soutien électoral des employés, comme électeurs et éventuellement comme agents électoraux, nécessite bien évidemment un engagement actif du syndicat. Le personnel municipal peut servir aussi de relais pour exercer une influence électorale plus large sur la base des services rendus au public.³² En troisième lieu, en s'appuyant sur la double influence des cadres des services et des responsables syndicaux, le parti dominant peut attirer dans ses rangs les militants dont il a grand besoin pour ses activités politiques de base. Sans doute, faut-il distinguer les recrutements fondés sur une adhésion politique volontaire des "enrôlements" ou des "encartages" obtenus sous la pression hiérarchique ou par simple reconnaissance. Un exemple très significatif de ce second type de recrutement est illustré par le comportement du nouveau maire socialiste élu en 1958. Socialiste modéré, très hostile à l'alliance avec le parti communiste que préconise la direction nationale de son parti, il pratique une politique active d'"encartage" pour modifier en sa faveur les rapports de force dans la section locale du parti socialiste. C'est en effet grâce aux adhérents socialistes recrutés parmi les employés municipaux que le maire parvient à conserver une majorité au sein

³¹ Des études ont montré que la participation des employés communaux aux élections municipales était plus forte que celle des autres catégories sociales et que leur vote étaient, en moyenne, plus favorable au maire sortant. Aux USA, voir les exemples, valables pour les années 50 et 60 cités par Edward Banfield et James Wilson dans *City Politics*.

³² Citons les propos d'un ancien dirigeant syndical, cadre d'un service (et militant socialiste) : " Les municipaux avaient un impact plus important qu'aujourd'hui sur les électeurs... Les gens avaient besoin d'une démarche... Ils n'osaient pas aller à la mairie tout seul, ils voyaient un employé municipal : tu veux m'accompagner? .J'ai eu la visite de gens qui à l'approche des élections locales parce que j'avais eu l'occasion de leur rendre service me disaient: 'Monsieur, on vient pour vous remercier et vous dire qu'on va voter comme vous nous le demandez... maintenant, ça n'existe plus cette mentalité...." (Entretien personnel)

de la section toulousaine de son parti (section qui ne compte guère plus que quelques centaines d'adhérents) et à faire accepter la reconduction de sa coalition municipale incluant des partis de droite. La pression à l'« encartage » associée à l'adhésion syndicale a reçu le soutien actif des dirigeants du syndicat dominant. Ceux-ci avaient tout intérêt à soutenir la stratégie politique du maire dans la mesure en effet où un renversement des alliances et la constitution d'une coalition de gauche faisait courir le risque que leur organisation soit dépossédée de son monopole d'accès à l'exécutif municipal au bénéfice de la reconnaissance du pluralisme syndical. Après la défaite du maire socialiste en 1971, les dirigeants du syndicat chercheront (avec succès) à maintenir une relation très étroite avec son successeur, membre d'un parti conservateur.³³

Il est clair que dans cette période (1944-60), l'étendue de l'influence du syndicat, son implantation dans la hiérarchie des services municipaux en font tout autre chose qu'une simple "courroie de transmission" du parti dirigeant. D'une certaine façon, affirmer l'inverse serait plus juste, tant l'influence électorale du parti socialiste et son maintien à la tête de la coalition municipale paraissent alors dépendants du soutien que lui apporte le syndicat dominant. Au total, il apparaît clairement qu'il existe une solidarité de fait entre les intérêts stratégiques du syndicat dominant, du parti dirigeant et des cadres de la bureaucratie municipale. Chacune des trois parties a de solides raisons de maintenir ses relations privilégiées avec les autres et de contribuer à la reproduction du "triangle de fer".

Pouvoir syndical et gestion municipale

Quel a été l'impact du pouvoir syndical sur la gestion municipale? Bien évidemment, une évaluation précise de cet impact est très difficile dans le cadre d'une étude monographique. Il est en outre impossible de démêler ce qui dépend de conditions très générales et ce qui peut être considéré comme l'effet spécifique de l'existence du pouvoir syndical et du "triangle de fer"

³³ Le nouveau maire, haut fonctionnaire, est lui-même adhérent au syndicat FO. Son équipe municipale comprend plusieurs personnalités socialistes (dont l'adjoint au personnel) qui ont rompu avec leur parti pour protester contre la stratégie d'alliance avec le parti communiste et qui sont restés des membres influents du syndicat FO. Un adjoint gaulliste, cadre d'une entreprise aéronautique, est également un militant de FO. A la suite des conflits sociaux de 1968, l'adhésion de militants gaullistes à FO a renforcé la tendance conservatrice du syndicat et, au niveau municipal, facilité le maintien du "triangle de fer". Mais ce dispositif entre cependant en crise. Les divisions politiques internes au syndicat dominant le conduisent à la scission après qu'aux élections municipales de 1983 le nouveau patron du syndicat eut apporté ouvertement son soutien au maire. Depuis 1983, fait anecdotique mais néanmoins très significatif, le nouvel homme fort du syndicat et le nouveau maire sont tous deux les héritiers directs du système : le père du premier a longtemps dirigé le syndicat (1935-37, 1947-65), le second succède à son père, maire de 1971 à 1983 !

que l'on vient d'évoquer. Il existe par ailleurs des appréciations différentes selon que l'on se place du point de vue de la situation des employés, considérés individuellement, du point de vue de la bureaucratie municipale en tant que "communauté d'action collective", collectif de travail ou entreprise destinée à fournir des services publics, du point de vue des élus ou des électeurs et des contribuables.

A Toulouse, comme dans d'autres villes françaises, les employés municipaux ont vécu dans les années 1920-1940 une transformation rapide de leur situation. D'un état de précarité, soumis aux aléas des changements politiques et à l'arbitraire du maire, ils ont accédé à une situation beaucoup plus stable grâce à l'instauration d'un ensemble de règles et de garanties statutaires négociées au niveau local entre les équipes municipales et leurs représentants syndicaux. Ils ont bénéficié ensuite de la protection d'un véritable "pouvoir syndical" qui s'est imposé comme un partenaire puissant face aux élus dans diverses instances de cogestion paritaire. A l'évidence, une certaine allégeance au syndicat hégémonique et au-delà, au parti dirigeant la municipalité et à la hiérarchie des services a été le prix à payer, individuellement, pour bénéficier pleinement de cette protection et de ses avantages. Mais il est vrai que cette dépendance apparaît très modérée en comparaison des formes brutales de subordination politique qui dominaient à la fin du 19^e siècle dans les services municipaux lorsqu'une fraction importante du personnel pouvait se retrouver licencié à la suite d'un changement politique et quand était exigé un stricte loyalisme partisan.³⁴

D'un point de vue collectif, il est clair que les employés municipaux sont devenus, grâce à leur organisation collective, un acteur important de la politique locale. Les comptes-rendus des débats au conseil municipal apportent un témoignage très frappant sur le changement d'attitude des élus vis-à-vis des employés et sur les gains de dignité et de respect que leur a valu leur capacité d'action collective. La syndicalisation a contribué à l'unification de la "famille des municipaux" au-delà de l'hétérogénéité des différentes catégories socioprofessionnelles qui sont employées dans les services. Elle a par conséquent participé à la formation d'une "communauté pertinente d'action collective". Il est bien entendu difficile d'en évaluer l'efficacité au plan des avantages acquis. Ceux-ci doivent s'évaluer en tenant compte des coûts de l'action collective assumés par ses participants. Si on en juge par exemple par la fréquence des grèves, le système de cogestion paritaire semble bien avoir maintenu ces coûts à un très faible niveau pour les employés. En 15 ans, de 1925 à 1940, période de tensions sociales

³⁴ Pour une comparaison avec d'autres villes françaises, voir l'ouvrage de William Cohen (Cohen, W, 1998)

élevées, les employés ont cessé le travail pendant seulement deux heures, en 1933, pour protester contre la politique du gouvernement central. Après la période agitée qui suit la Libération, les mouvements de grève, dirigés alors contre la politique gouvernementale et non contre les élus locaux, sont restés très rares jusqu'au début des années soixante-dix. De plus, leurs coûts ont été fortement réduits comme on l'a vu, par le paiement au personnel des heures de grèves d'une part, par le soutien politique apportés par les élus d'autre part.³⁵

Quant aux avantages collectifs acquis en termes de rémunérations et de conditions de travail, il est difficile de faire un bilan. Dans la conjoncture très perturbée des années 1925-1940, l'objectif du syndicat a été d'obtenir en période d'inflation l'indexation automatique des salaires sur l'évolution du coût de la vie. La municipalité avait accepté cette mesure en 1927 mais le gouvernement l'a interdit et la période de déflation de 1929 à 1934 l'a rendu caduque. C'est en fait durant cette période de déflation que les employés ont amélioré leur pouvoir en se battant pour un simple gel des salaires. La période 1925-1940 a été par ailleurs marqué par un écrasement très marqué de la grille des rémunérations, en raison de l'augmentation plus rapide des bas salaires. Pour la période d'après la Libération, il est difficile d'évaluer les acquis spécifique du système de cogestion paritaire en matière de salaire puisque ceux ci sont pratiquement indexés sur ceux des fonctionnaires de l'Etat et négociés au niveau national. Globalement, pendant les années cinquante et soixante, les rémunérations des employés communaux apparaissent relativement faibles par rapport à celles du secteur privé, ce qui a réduit sensiblement l'attrait des emplois municipaux qualifiés. Dans ces conditions les municipalités ont eu beaucoup de mal à recruter du personnel qualifié et ont du compenser les bas salaires par des conditions de travail plus avantageuses et la mise en place d'un système de primes de plus en plus complexe.³⁶ La difficulté de recrutement de personnel qualifié et la création d'un nombre très important d'emplois a eu pour conséquence d'ouvrir de nombreuses perspectives de promotion interne, et par conséquent de créer des opportunités pour les employés en place et de rendre plus « rentable » le recours au soutien de l'appareil syndical.

³⁵ La mobilisation la plus importante des années 50 et 60 intervient en 1963. Le syndicat FO réclame au Gouvernement, une revalorisation globale de la fonction communale. Une grève de plusieurs journées est déclenchée mais un accord est négocié avec le maire pour assurer un service minimum. Le conseil municipal appuyé par le maire vote un vœux de soutien à ses employés en grève. En 1968, l'action conduite par le syndicat FO consiste à "occuper" le bâtiment de la mairie pour empêcher le mouvement contestataire étudiant d'y pénétrer!

³⁶ Ces avantages relatifs, maintenus dans la conjoncture de chômage élevé des années 1980 et 1990 ont contribué à revaloriser les emplois communaux, devenus plus attractifs en raison de la sécurité de l'emploi et des horaires parfois plus légers que dans le privé (35 h parfois 32 h). Les tentatives de certains maires, admirateurs de Mme Thatcher, de remettre en cause certains avantages ont ravivé les tensions entre syndicats et élus et ont conduit à des impasses (à Nîmes par exemple, de 1983 à 1989).

On peut se demander en outre quel a été l'impact du système de cogestion paritaire sur la gestion municipale et les politiques publiques locales en termes de productivité et d'efficacité de la bureaucratie municipale, de niveaux d'équipements et de services rendus à la population. Il serait évidemment abusif d'attribuer la progression quasi constante des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement (de 35% environ en 1900 à près de 50% en 1970) à l'influence du « triangle de fer ». La progression générale du coût de la main d'œuvre, les mesures sociales nationales, l'élévation générale des qualifications et l'extension de certains services sous l'effet quasi « mécanique » de la croissance démographique ont été des déterminants autrement plus importants. Néanmoins, sans tomber dans les excès des théories conservatrices qui dénoncent les *greedy bureaucrats*, pour une part, l'extension de l'interventionnisme municipal, les surcoûts liés à des effectifs pléthoriques et à une probable faible productivité dans quelques services, peuvent être probablement associés aux caractéristiques structurelles du gouvernement municipal et à la position de force acquise par le syndicat hégémonique dans celui-ci.³⁷ La question des sureffectifs dans certains services a été en effet l'objet d'un débat quasi permanent au conseil municipal qui, à plusieurs reprises a tenté d'associer, sans succès, les représentants du personnel à des mesures de réduction. En contre partie, une évaluation sérieuse devrait prendre en compte les avantages importants qui découlent pour les élus et au-delà pour la population dans son ensemble de ce qu'on peut appeler l'anesthésie du rapport salarial qui s'est traduit comme on l'a mentionné par la rareté des conflits ouverts et des arrêts de travail.

S'agissant des politiques municipales autres que la gestion du personnel, l'impact direct du système de cogestion paritaire paraît peu important. Une limite a été rapidement tracée et a été respectée, entre le champ d'action du syndicat (tout ce qui concerne la politique du personnel) et la sphère de compétences et de pouvoir des élus telle qu'elle est définie par la loi. Face aux citoyens-électeurs-contribuables, les élus ont tenu à préserver leur légitimité et leur capacité de décision dans les différentes politiques sectorielles et dans la détermination du niveau des prélèvements fiscaux. L'impact du pouvoir syndical s'est exercé plutôt comme une contrainte

³⁷ La question du coût de la bureaucratie, notamment sous l'effet des organisations syndicales sur les dépenses est un sujet controversé dans la littérature sur le gouvernement local, surtout dans les périodes de crises financières. Les recherches empiriques de Terry N Clark et Lorna Ferguson montrent que : "*organisation and political activities of municipal employees have minimal effects on general fiscal policy outputs...*" in Clark T and Ferguson L, pp 171)

indirecte qui a réduit la marge de manoeuvre des élus dans les conjonctures de crises financières lorsqu'il fallait prendre des mesures volontaristes de limitation des dépenses de personnel. De ce point de vue, il semble que dans les années 1945-65, le « triangle de fer » et le « pouvoir syndical » ont constitué un facteur réel de conservatisme qui a freiné sensiblement les capacités d'adaptation de l'organisation municipale face à l'essor de la croissance urbaine. En revanche, dans la conjoncture des années 1925-1940, le système de cogestion paritaire a certainement créé des conditions favorables à une augmentation globale de l'efficacité gestionnaire et des performances du gouvernement municipal en mobilisant le personnel autour d'un projet collectif de "socialisme municipal" comme le montre l'ampleur des réalisations municipales pendant cette période.

Conclusion

A Toulouse, dans les premières décennies du siècle, le syndicalisme des employés communaux a été un agent actif de la modernisation du gouvernement municipal. Il a contribué d'une façon décisive au déclin des liens de dépendance clientéliste, des formes de patronage et de pression politique qui régissaient les rapports entre les élus et les employés. De ce point de vue, son action a convergé vers celle de certains élus "réformateurs" qui dénonçaient les dysfonctionnements provoqués par le *spoils system*, l'incompétence et le dilettantisme d'une grande partie du personnel. Il est devenu ensuite pendant cinquante ans un élément structurel du gouvernement municipal dans le cadre d'un système institutionnalisé de cogestion de la politique du personnel. Reste à savoir dans quelle mesure le cas présenté ici est représentatif de la situation française d'abord, d'une situation plus large ensuite. On peut penser en effet, bien que l'on doive se contenter d'indications assez éparpillées que des structures de pouvoir assez semblables à celle observée à Toulouse ont existé dans d'autres villes notamment celles qui ont été contrôlées pendant une longue période par un même parti politique. Les rapports de forces entre syndicat, parti dirigeant et bureaucratie offrent probablement des configurations variables en fonction des données politiques et socio-économiques locales. Dans les communes à municipalité communiste, il semble que l'organisation du parti prenne le pas sur le syndicat, celui-ci étant considéré plus comme un instrument de contrôle du personnel que comme un partenaire autonome et égal aux élus (Brunet JP, 1980, Dion S, 1986). Ailleurs, dans les villes de droite ou du centre gauche, comme à Lyon par exemple, où la structure partisane est restée

faible, la place et le rôle du syndicalisme se rapprochent probablement de ceux qu'ils occupent dans les bureaucraties étatiques ou même dans certaines grandes entreprises privées. C'est probablement dans les villes gouvernées par le parti socialiste, comme à Lille, Bordeaux ou Marseille, que l'on retrouve une configuration assez semblable à celle de Toulouse.

Références

- Banfield EG, Wilson JQ, 1963, *City Politics*, NY : Vintage Book.
- Brunet JP, 1980, *Saint-Denis, la ville rouge, 1890-1939*, Paris : Hachette.
- Bourdon J, 1974, *Le personnel communal*, Paris : Berger-Levrault.
- Burdeau F, 1988, *Histoire de l'administration française du 18 au 20ème siècle*, Paris : Montchrétien.
- Clark, TN., Ferguson LC., 1983, *City Money, Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment*, New York : Columbia University Press.
- Cohen W.B., 1998, *Urban Government and the Rise of French Cities, Five Municipalities in the Nineteenth Century*, New York, St Martin's Press.
- Dion S, 1986, *La politisation des mairies*, Paris : Economica.
- Dumons B, Pollet G, 1992, *Fonctionnaires municipaux et employés de la ville de Lyon (1870-1914) : légitimité d'une modèle administratif décentralisé*, *Revue historique*, janvier -mars, pp 105-125.
- Dumons B, Pollet Gilles, Saunier P-Y, 1997, *Les élites municipales sous la 3^e République, des villes du Sud-Est de la France*, Paris : CNRS Editions
- Hoffmann-Martinot V, 1991, *Les employés municipaux et les politiques du personnel, une comparaison de huit pays*, *Annuaire des collectivités locales*, Paris, LITEC.
- Nevers JY, 1983, *Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville*, *Revue française de science politique*, 33-3 : 428-454.
- Nevers JY, 1991, *Enjeux et formes de la rationalisation dans l'administration d'une grande ville de 1900 à 1940*, Cinquième journée de sociologie du travail, Lyon, 13-15 novembre 1991.
- Nevers JY, 1975, *Système politico-administratif communal et pouvoir local en milieu urbain, le cas de la municipalité radicale socialiste de Toulouse (1888-1906)*, Toulouse ; thèse non publiée.
- Orio E, 1993, *Relations professionnelles et tensions financières à Bordeaux*, mémoire de DEA, CERVEL-IEP de Bordeaux..
- Thoenig JC, 1982, *La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)*, *Revue française d'administration publique*, 3 : 487-517.